

论设区的市教育立法权界限

李博阳

西北师范大学法学院, 甘肃 兰州 730070

DOI: 10.61369/SDME.2025240038

摘 要 : 2023年修订的《立法法》规定设区的市可对“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理”四方面事项制定地方性法规; 以上事项是否包含教育事务、包含何种教育事务仍无明确回答。解决以上问题有必要对《立法法》第八十一条规定重新进行梳理。从规范内容、法规类别两个角度厘清地方立法权的整体界限。相较于地方整体立法权, 设区的市教育立法权在规范内容、法规类别范围均有所限缩。规范内容方面, 设区的市教育立法权界限应严格遵守“等内”原则; 而梳理“基层治理”“城乡建设与管理”两项概念内涵表明设区的市可围绕中小学教育、学前教育相关事务制定地方性法规。法规类别方面, 设区的市仅能制定执行性立法与地方特色性立法。

关 键 词 : 地方立法; 设区的市立法权; 教育立法

On the Limits of Educational Legislation Power in Cities with Districts

Li Boyang

Law School of Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu 730070

Abstract : The revised Legislation Law of 2023 stipulates that cities divided into districts may formulate local regulations on four aspects: urban and rural construction and management, ecological civilization construction, historical and cultural protection, and grassroots governance; There is still no clear answer on whether the above matters include educational affairs and what kind of educational affairs are included. It is necessary to reorganize Article 81 of the Legislation Law to solve the above problems. Clarify the overall boundaries of local legislative power from the perspectives of normative content and regulatory categories. Compared to the overall legislative power of local governments, the legislative power of education in prefecture level cities is limited in terms of regulating content and regulatory categories. In terms of standardized content, the boundaries of educational legislative power in prefecture level cities should strictly adhere to the principle of "equality within"; And sorting out the connotations of the concepts of "grassroots governance" and "urban and rural construction and management" indicates that prefecture level cities can formulate local regulations around primary and secondary education, as well as preschool education related affairs. In terms of regulatory categories, cities divided into districts can only formulate executive legislation and local characteristic legislation.

Keywords : local legislation; the legislative power of the prefecture level city; education legislation

引言

2021年启动教育法典编纂工作以来, 如何在各级立法机关之间分配教育立法权成为不容忽视的主要问题。2015年《中华人民共和国立法法》修改之后, 正式赋予设区的市地方性法规制定权, 并规定其可以在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”方面制定地方性法规。2023年《立法法》再次修改, 新增“基层治理”作为设区的市地方性法规制定范围。尽管如此, 当前设区的市立法权边界仍十分模糊, 其不确定性不仅体现在设区的市立法权限范围应遵循“等内”原则还是“等外”原则, 还体现在《立法法》第八十一条中“四类事项”概念外延的不明晰。

囿于法律相关条款对设区的市立法范围的规定在外延边界的模糊不清, 很难寻找法律规定的设区的市立法权行使范围与实际管理需要之间的平衡点。设区的市立法机关难以知晓其自身享有的权力边界, 因而对某类事务能否制定地方性法规无法判断。^[1] 在这种情况下必须合理界定设区的市立法权限度, 特别是在教育领域内, 重新梳理设区的市教育立法权可调整的事宜。设区的市教育立法权研究须立足于法律文本, 对比分析“教育事务”与第八十一条中“四类事务”的内在关系, 从规范内容与法规类别两个角度划定设区的市教育立法权范畴。^[2]

一、地方教育立法权不同角度划分的界限

（一）地方立法权规范内容的界限

如前文所述，欲探究地方教育立法权内部划分，首要任务是需将地方立法权与中央立法权整体分离开来，进而在地方立法权内部讨论设区的市教育立法权问题。从内容的角度来讲，宪法赋予了全国人大最高国家权力机关的地位，享有广泛的立法权；而地方立法权由于受到法律保留原则约束，其立法权内容相较于中央立法权有一定程度限缩。《立法法》第十一条^[9]列举了只能由中央立法机关制定法律调整的十项事务，该条被视为《立法法》中法律保留原则的体现。通过对第十一条的梳理不难发现，《立法法》第十一条中排除地方立法的事务大致具有以下几种特征：1. 与公民人身、自由权利密切相关；2. 与国家主权、国体政体相关；3. 经济领域内基本制度。设区的市地方性法规制定内容则受到《立法法》第十一条与第八十二条的双重约束：在不违反法律保留原则的情况下，仅可对第八十二条中“四类事务”制定地方性法规。

（二）地方立法权的立法类别约束

（1）执行性立法

执行性立法又称为实施性立法。《立法法》第八十二条第一款规定：为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项。上位法面对着“各地政治、经济和文化等的千差万别，根本不可能面面俱到，为了解决全局性、根本性和整体性的问题，只能以其原则性规定涵盖各地方的特殊情况 and 差异”^[10]如此必然会在一定程度上牺牲其可操作性。^[11]因此赋予下位法制定具有可操作性的法的立法权十分必要。

（2）地方性事务立法—衍生性事务立法

《立法法》第八十二条规定地方立法机关可针对地方性事务制定地方性法规。立法中却并未有关于“地方性事务”概念范畴的表述。关于何为“地方性事务”，理论界不同学者的思考角度不同从而结论也有所不同。^[12]虽然目前无法直接从立法中判断“地方性事务”的具体范畴；我国是单一制国家，背后体现出的是国家主义思维。^[13]国家在某一领域中实现特定利益、推行国家意志过程中，中央无法面面俱到只能将某一领域部分事务交由地方进一步细化、补充、完善。鉴于此，地方性事务本质上可理解为属于中央性事务的衍生。

（3）先行性立法—空白弥补性立法

先行性立法^[14]源于我国改革开放初期，随着我国中央立法的不断完备，法律、行政法规中立法空白的空间正不断被压缩。在教育领域内，先行性立法的规定更多是为了克服各地区由于经济发展导致教育水平不均衡的现状。各地区不同客观情况导致立法机关需要做到因地制宜，针对不同地方实际问题分别解决，中央立法机关受限于自身宪法地位显然无法承担该职能。只能将该部分立法权赋予地方立法机关行使。既有利于最大可能的克服各地区不均衡现状，也能充分发挥地方立法积极性，弥补中央层面立法空白。

二、设区的市教育立法权的内容界限

（一）“等内”还是“等外”

部分事项从文义解释的角度判断，确实不属于设区的市的立法权限范围，而设区的市基于地方管理需要亟需立法予以规范，这一问题是否可通过“等外”解释允许设区的市制定地方性法规调整？对此，全国人大法工委并不赞成过多扩张以上四种事项的涵盖范围。^[15]法律解释既不是万能的，也不是可以任意而为的，它必须遵守法律解释的规范，以确保“法律解释结果以及法律决定的可预测性、确定性”。^[16]当前理论界对此仍无统一论。

笔者认为《立法法》虽经多次修改，但设区的市地方性法规需由“省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行”这一原则性要求自始至终从未改变。从“批准”的角度来看，我国仅有设区的市地方性法规以及自治条例、单行条例需由上级立法机关批准方可生效；如此安排的用意在于，设区的市相较于中央与省级立法机关，由于其受到立法资源匮乏、立法经验不足、经费与技术限制等问题约束，难以完全应对相应立法任务，其立法质量也会有所削弱，客观能力的不足导致其在行使立法权的过程中必须受到更多限制。这一限制不仅体现在立法程序中，在立法内容方面也应予以限缩；因此，针对《立法法》第八十一条中“等内”还是“等外”的问题，应当从“等内”的角度判断，若扩大其范围，则极大可能导致该法条囊括大多数社会事务，进而成为“万能条款”，则《立法法》数次修改相关条文对设区的市立法权进行列举和限制将失去意义。

（二）“基层治理”中的教育事项范畴梳理

因“历史文化保护”“生态文明建设”无教育事项，设区的市教育类地方性法规立法可行性及内容，仅能从“基层治理”“城乡建设与管理”切入。我国对设区的市立法权持审慎态度，教育作为国之大计，其立法范畴更需严格限定，避免地方立法权过度扩张。

“基层治理”自2023年《立法法》修订后备受关注，但尚无统一论，核心包含“基层”范围与治理对象两个下位概念。

从“基层”范围看，理论与官方规范虽有偏差，但均限定在基层政权层级，结合“治理”的公权力属性，其范围明确为城市社区、居委会及非城市地区的村、镇。

从治理内容看，公共服务是核心组成部分。我国教育以立德树人本质，以服务社会主义建设为目标，具有鲜明公共属性，属于公共服务范畴。但基层主体（乡镇、村居）管辖事务有限，教育领域中仅涉及中小学、幼儿园两类机构。

综上，设区的市在“基层治理”框架下的教育立法权，仅可覆盖乡镇（村、社区）中小学建设、农村基层青少年义务教育入学安排等基础教育事务，通过立法保障基层社会稳定有序。

（三）“城乡建设与管理”中的教育事务范畴梳理

“城乡建设与管理”可拆分为城乡建设、城乡管理两大板块，其具体内涵在立法文件与理论研究中尚未有定论，需结合规范性文件与实践经验综合区分。

“城乡建设”聚焦城乡地区硬件设施建设，虽核心是“建

设”，但涵盖规划、建设等全流程动态举措。依据规范文件，“公共服务设施”是其重要内容，而中小学、幼儿园因具公共属性，与养老、医疗等设施同属此类。因此，中小学、幼儿园的硬件建设事务（如教学楼、校舍、校园环境建设），理论上符合《立法法》第八十一条“城乡建设与管理”范畴，且多地设区的市已通过相关立法实践验证其合理性。

“城乡管理”概念更难界定，与“城乡建设”存在“建设在先、管理在后”的逻辑次序：前者侧重前期规划实施，后者侧重事后日常维护监管；前者指向硬件设施，后者聚焦软件治理，二者内容范畴一致。由此，教育事务管理属“城乡管理”范畴，但受行政级别限制，设区的市仅能对中小学、幼儿园相关教育事业（如学前教育、义务教育）制定地方性法规，无权涉及高等院校领域。。

三、设区的市教育法规类别限制

从地方性法规内在特征角度来看，国家法律与政策需要落实，设区的市贴近基层，能更快地发现、研判与应对教育立法推进过程中出现的问题。通过制定执行性立法能够将国家法律法规、省级法规中的宏观政策转化为具有可操作性的实施细则，并

且统筹区县、乡镇的执行。除此之外，设区的市还可通过根据不同地区特点制定具有针对性的实施性政策，尚无上位法可借鉴的前提下制定特色性立法。

（一）执行性立法

如前文所述，执行性立法的主要作用在于使上位法更具有可操作性。在地方教育立法中，执行性立法具有不可或缺的重要意义。设区的市作为地方教育立法中具有承上启下作用的关键角色，是国家教育法律、政策的执行者、实施者；其所制定的教育领域地方性法规当然具有将上位法原则性、框架性条款转化为具体性、可操作性的细则。

（二）地方特色性立法

地方教育立法中，设区的市在地方教育立法中兼具双重角色：既是国家法律政策的执行者，也是地方教育治理的创新者，但创新空间较中央、省级立法机关显著压缩。

先行性立法因地区差异而赋予设区的市，需凸显地方特色；教育事务难“一刀切”，设区的市可在不抵触上位法前提下，对部分教育制度作变通规定。

据《立法法》释义，“地方性事务”包含教育事务，教育领域的“地方性事务”即本行政区域内具有地方特色的教育事务。

参考文献

- [1] 陈建平. 设区的市立法权限的合理扩充 [J]. 法学, 2020(4): 92.
- [2] 陈韶峰. 试论我国的地方教育立法 [J]. 教育理论与实践, 2003(7): 24.
- [3] 陈书全、马鹏斐. 基于地方立法实践的设区的市立法事项范围研究 [J]. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2020(1): 34.
- [4] 陈建平. 设区的市立法权限的合理扩充 [J]. 法学, 2020(4): 93.
- [5] 孙波、郭睿. 地方立法研究 [M]. 吉林: 吉林人民出版社, 2017: 23.
- [6] 朱最新. 地方执行性立法的路径选择与优化生成 [J]. 政治与法律, 2024(1): 15.
- [7] 李驰. 法国地方分权改革 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2016: 30-36.
- [8] 张春生主编. 中华人民共和国立法法释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2000: 195.
- [9] 叶必丰. 论地方事务 [J]. 行政法学研究, 2018(1): 17.
- [10] 封丽霞. 中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路 [J]. 政治与法律, 2017(6): 17.